

**SINTESA: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**  
Volume 8, Nomor 2, September 2017; pp. 93–102  
<https://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/sintesa>  
ISSN Online: 2615-305X

Dipublikasi: 30 September 2017

---

## **Pergeseran Paradigma Administrasi Publik dalam Pelayanan Publik**

Ida Ayu Putu Sri Widnyani

*Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Ngurah Rai, Denpasar, Indonesia*

[dayusriwid@gmail.com](mailto:dayusriwid@gmail.com)

### **How to cite (in APA style):**

Widnyani, I, A, P, S. (2017). Pergeseran Paradigma Administrasi Publik dalam Pelayanan Publik. *Sintesa: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. 8(2), pp.93-102. <http://dx.doi.org/10.22225/sintesa.8.2.1060.93-102>

### **Abstract**

Public Service as a basic need of citizens, to keep abreast of the latest advancement of the world and to catch up with increasing and complex needs of citizens, needs to be balanced with the performance of the bureaucracy as well as public servants. To avoid conflict, public servants should always improve themselves in order to provide the best services sincerely, effectively, and efficiently. Due to such things, there has been a continuous paradigm shift in public administration starting from Old Public Administration, New Public Administration, New Public Service, New Public Management and to Governance. Each of the paradigms has its own advantages, but all share the same goal in terms of their expected change for betterment. The development of public administration paradigm does not mean that the old paradigm is obsolete and, then, abandoned. Advantages of each paradigm can be adopted and elaborated with a new paradigm. Application of public services in different organizations cannot be conducted in a uniform way due to the fact that each organization has different socio-cultural conditions so that the indicators in all public administration paradigms can still be applied to potentially produce a public service that mutually benefits and satisfies all parties.

**Keywords :** Paradigm public administrations; public service

## **I. PENDAHULUAN**

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintah yang menjadi kewajiban aparatur pemerintah. Berdasarkan Keputusan Menpan No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tertanggal 10 Juli 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik pada paragraf 1 butir c menyebutkan pengertian pelayanan umum adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara substansial telah terbangun pemahaman untuk mewujudkan pelayanan publik (*public service*) yang sesuai dengan koridor tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Melalui piranti *governance* perbaikan sistem layanan pemerintah perlu diupayakan dengan segera. Memperbaiki pemerintahan dalam arti luas (yaitu, fokus pada akuntabilitas pemerintah kepada publik) harus utama dari upaya untuk meningkatkan hasil pembangunan ekonomi dan manusia (Ferranti, 2009).

Pelayanan publik menjadi persoalan yang senantiasa mewarnai keseharian masyarakat. Dalam berbagai media massa seperti radio, televisi, koran, dan sebagainya. Citra negatif tentang birokrasi publik maupun rendahnya kualitas pelayanan publik tercermin pada maraknya tanggapan, keluhan dan cibiran di koran misalnya, dapat disimak pada kolom surat pembaca atau pembaca menulis. Masyarakat mengeluhkan kualitas pelayanan, adanya korupsi, pungli atau tarikan dana di luar ketentuan yang ditetapkan, lamban kinerja petugas, banyaknya meja yang harus dilalui ketika mengurus surat IMB, sertifikat tanah, bukti kepemilikan, ketidakpastian dan lamanya tempo penyelesaian urusan dan sebagainya. Berdasarkan penelitian situasi terakhir untuk pelayanan publik dari *Good Development Service* (GDS) tahun 2002-2004 (Anonim, 2004) ada beberapa hal permasalahan yang dihadapi yakni pertama, ketidakpastian pelayanan publik, waktu, biasa, cara pelayanan. Kedua, diskriminasi pelayanan publik menurut pertemanan, instansi, etnis agama. Ketiga, rentetan birokrasi, suap pungli menjadi dianggap wajar dan bisa diterima. Keempat, orientasi tidak pada pengguna tetapi pada kepentingan pelayanan untuk pejabat. Selama ini ada rahasia umum yang berkembang dalam tubuh birokrasi dan para penyelenggara pelayanan publik yakni; “kalau bisa dipersulit kenapa harus dipermudah” salah satunya juga dimotivasi oleh perilaku mencari keuntungan sesaat di kalangan aparatur pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan publik. Masih ada citra

di kalangan petugas, bahwa yang membutuhkan sebenarnya adalah masyarakat bukan negara, sehingga yang perlu dilayani justru petugasnya.

Diantara protes dan keluhan yang kerap muncul di masyarakat terkait dengan *complain* atau protes menyikapi buruknya pelayanan umum yakni tidak adanya undang-undang yang mengatur pelayanan publik. Sebab peraturan yang dijadikan referensi dasar yakni SK Menpan No. 63 Tahun 2003. SK Menpan No. 63 Tahun 2003 berisi pedoman yang harus diikuti instansi penyelenggara pelayanan publik dengan memberi pelayanan prima (efektif dan memuaskan). Dalam SK Menpan No. 63 Tahun 2003 ditentukan adanya standar pelayanan publik yang meliputi kesederhanaan prosedur, ketepatan waktu, biaya serta sarana dan prasarana. Tetapi tidak termuat adanya sanksi jika pemberian pelayanan publik tidak sesuai dengan standar pelayanan. Akibatnya, bila terjadi maladministrasi masyarakat dalam posisi dirugikan, sebaliknya bila ada keterlambatan terkait pembayaran pajak, retribusi dan iuran masyarakat tidak akan mendapatkan ganti rugi. Akibatnya, masyarakat sulit untuk melakukan pengaduan atau menindaklanjuti protes ke dalam suatu bentuk timbal balik yang konsekuensial.

Pihak yang mengelola alokasi sumber daya bagi kepentingan publik dapat dilakukan oleh badan birokrasi baik oleh negara maupun swasta melalui kedudukan dan wewenang *public office* dimana kedudukan tersebut merupakan bentuk pendelegasian kekuasaan pemerintahan negara kepada pejabat publik (*public official*) tertentu. Sementara yang dimaksud dengan pejabat publik (*public official*) adalah orang yang menjalankan kedudukan pada jabatan umum tersebut dengan posisinya sebagai bagian dari penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara.

## II. HASIL DAN PEMBAHASAN

### Demokratisasi Pelayanan Publik: Diskursus Teori Administrasi Publik

Demokratisasi pelayanan publik adalah wujud nyata tipe ideal pelaksanaan publik dalam bingkai *good governance*. *Good governance* merupakan faktor yang paling penting dalam memberantas kemiskinan dan mempromosikan pembangunan (Ferranti, 2009). Karakteristik *good governance* mencitrakan pelaksanaan pelayanan publik yang ideal dengan dipandu oleh prinsip-prinsip dasar: transparansi, partisipasi, akuntabilitas, responsif, demokratis, efektif-efisien dan perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia. Sedangkan menurut Pierre (1998) menyatakan empat element dasar karakteristik *governance*: 1) *dominasijaringan*, *governance* didominasi melalui sebuah kesatuan koleksi kepemilikan pengaruh berbagai actor terhadap apa dan bagaimana *public good* dan *service* diselenggarakan. 2) *pengurangan kekuatan kontrol Negara*, Negara membatasi control terhadap system layanan, dan control dilakukan melalui kemampuan bargaining terhadap pihak-pihak, 3) *perpaduan antar sumber daya public dan privat*, paraaktor publik dan privat memanfaatkan satu dengan yang lainnya untuk memperoleh sumberdaya yang mereka tidak dapat peroleh secara mandiri. 4) *menggunakan multi instrument*, pendekatan yang digunakan dalam layanan publik menggunakan berbagai *instrument* dan keterlibatan berbagai pihak (Fredericson & Smith, 2003)

Dalam tatanan pemerintahan terdapat konsepsi yang antagonis yakni pemerintahan yang berbasis birokrasi dan yang berorientasi demokrasi. Masa kolonialis-feodalis menciptakan interaksi antara yang diperintah dan pemerintah yang berlabel “birokrasi” telah menciptakan “tauhid” *public services* yang bergerak di ranah “daulat birokrat” dan bukan “daulat rakyat”. Para birokrat pemerintahan berposisi sebagai “sang tuan” daripada menjadi “sang hamba (pelayan)”. Hal ini terjadi karena pemegang *cratie* (kuasa) adalah benar-benar “sang biro” (*bureaucracy*), dan rakyat hanyalah sekadar “si butuh”. Keinginan dalam Pelayanan Publik agar mempunyai makna ideal bahwa institusi pelayanan publik akan bergeser arah dari “sang tuan” menjadi “sang pelayan” atau dari dilayani menjadi melayani. Tentu hal ini membawa implikasi praksis dan psikologis pola pelayanan publik yang cenderung *people oriented*. Dewasa ini pembangunan diformat untuk mewujudkan *selfsustaining capacity* masyarakat yang berupa *people centered development* yang dalam perdebatan global lazim dinamakan *sustainable human development* yang tidak lagi bermuatan pertumbuhan dan *basic needs*, tetapi *people centered*, yang karakteristik masing-masing terungkap pada Tabel 1.

**Tabel 1**  
Karakteristik Strategi Pertumbuhan

Karakteristik	Strategi		
	Pertumbuhan	Basic Needs	People Centered
Fokus	Industri	Pelayanan	Manusia
Nilai	Berpusat pada industri	Berkiblat pada manusia	Berpusat pada manusia
Indikator	Ekonomi – Makro	Indikator sosial	Hubungan manusia dengan sumber
Peranan Pemerintah	<i>Entrepreneur</i>	<i>Service provider</i>	<i>Enabler/fasilitator</i>
Sumber Utama	Modal	Kemampuan administratif dan anggaran	Kreativitas dan komitmen
Kendala	Konsentrasi dan marginalisasi	Keterbatasan anggaran dan inkompetensi aparat	Struktur dan prosedur yang tidak mendukung

Sumber: (Kuncoro: 2006)

Dengan karakteristik strategi pertumbuhan yang merujuk pada faktor-faktor seperti fokus, nilai, indikator, peranan pemerintah, sumber utama dan kendala maka orientasi pembangunan dan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat akan dapat di dirumuskan sedemikian rupa. Karena itu, maka demokratisasi pelayanan publik justru akan mendorong strategi pelayanan yang mengarah pada people centered. Sehingga nilai dasar yang dijadikan pedoman adalah berpusat pada manusia, dengan hubungan manusia sebagai sumber, kreativitas dan komitmen dijadikan sumber utama dalam memformulasikan sebuah kebijakan pembangunan dan pelayanan publik.

Dalam perspektif teoritik telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (old public administration) ke model manajemen publik baru (new public management), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (new public service) menurut Denhardt dan Denhardt seperti digambarkan pada Tabel berikut.

**Tabel 2**  
Paradigma Pelayanan Publik

Aspek	Old Public Administration	New Public Administration	New Public Service	Governance
<b>Dasar Teoretis</b>	<b>Teori Politik</b>	<b>Teori Ekonomi</b>	<b>Teori Demokrasi</b>	<b>Teori Partisipasi</b>
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai.	Kepentingan publik untuk kesetaraan, transparansi dan akuntabilitas
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggungjawab	<i>Clients</i> dan pemilih	<i>Customers</i>	Warganegara ( <i>citizens</i> )	Warganegara ( <i>citizens</i> )
Peranan pemerintah	<i>Rowing</i> (pengayuh)	<i>Steering</i> (mengarahkan)	Negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas Multiaspek: Akuntabel pada hukum, nilai komunitas norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara	Pengembangan gaya memerintah dimana batas-batas antara dan diantara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur
Akuntabilitas	Menurut hierarkhi administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan <i>customers</i>		Terhadap kebijakan hasil dari partisipasi masyarakat, sektor swasta dan negara

Sumber: (Denhardt & Denhardt, 2007)

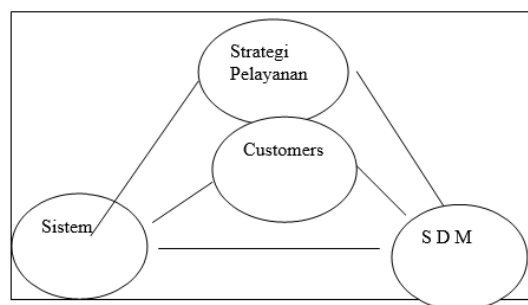
Dalam model new public service, pelayanan publik berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog yang emansipatoris dan partipatoris dari berbagai nilai dan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Kepentingan publik bukan dibakukan oleh elite politik seperti yang tertuang dalam aturan-aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus berorientasi dan bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Terdapat beberapa kendala penerapan politik demokrasi dalam konsep governance menurut Hoppe Responsif pemerintahan menarik bagi gagasan dasar kita tentang politik demokratis, sistem politik adalah seperti sebuah rantai yang menghubungkan kebutuhan, keinginan dan tuntutan politik warga negara untuk kebijakan publik yang (1) mengalokasikan barang berharga, jasa atau pertunjukan dalam masyarakat, dan (2) mengatur untuk menginduksi sebagian besar anggota masyarakat untuk menerima alokasi seperti mengikat (Easton, 1965; Thomassen, 1991). Rantai initerdiri daribanyaklinkperantara. Gerakan sosial, kelompok-kelompok kepentingandan bahkan wartawanmenafsirkan danmengartikulasikankekhawatiranwargasebagai isu untuk debatpublik dankeputusan politik (Hoppe, 2010).

### **New Public Service (NPS)**

Dasar teoretis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma new public service adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Di samping itu, pelayanan publik model baru harus bersifat nondiskriminatif sebagaimana dasar teoretis yang digunakan, yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membedakan asal usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

Kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yakni sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan customer, seperti nampak pada Gambar berikut.



**Gambar 1**  
Segitiga Pelayanan Publik

Sumber: Albrecht & Zemke

Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (built in control). Dengan demikian segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Sistem pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan customers. Ini berarti organisasi harus mampu merespons kebutuhan dan keinginan customers dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh jajaran aparatur birokrasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang digunakan untuk memproses jenis pelayanan, budaya birokrasi, dan sebagainya. Kompetensi aparat birokrasi

merupakan akumulasi dari sejumlah subvariabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman kerja, variasi pelatihan yang telah diterima. Sedangkan kualitas dan kuantitas peralatan yang digunakan akan mempengaruhi prosedur dan kecepatan output yang akan dihasilkan. Apabila organisasi menggunakan teknologi modern, seperti komputer, maka metode dan prosedur kerja akan berbeda dengan ketika organisasi menggunakan cara kerja manual.

### **Model Citizen's Charter**

Citizen charter adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian artinya kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk mencapai maksud tersebut Citizen Charter mendorong penyedia layanan untuk bersama dengan penggunaan layanan dan pihak-pihak yang berkepentingan untuk menyepakati jenis, prosedur, waktu, biaya, serta cara pelayanan. (Wicaksono, 2007). Agar birokrasi lebih responsive terhadap customers, dalam tulisannya yang lain, Osborne dan Plastrik mengenalkan ide Citizen's charter (kontrak pelayanan), yakni adanya standar pelayanan publik yang ditetapkan berdasarkan masukan pelanggan, dan birokrasi berjanji untuk memenuhinya. Citizen's charter adalah suatu pendekatan dalam memberikan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan atau pelanggan sebagai pusat perhatian. Ini berarti kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam proses pelayanan.

Citizen's charter ini pada dasarnya merupakan kontrak sosial antara birokrasi dan pelanggan untuk menjamin mutu pelayanan publik yang baik. Melalui Citizen's charter, birokrasi juga harus menetapkan sistem untuk menangani keluhan pelanggan dengan tujuan memperbaiki kinerjanya secara terus-menerus. Di berbagai kasus, pelayanan publik di Indonesia kurang memenuhi harapan publik karena hanya didesain oleh provider, dan provider tidak pernah menanyakan kepada customers apa yang mereka inginkan. Kondisi tersebut sering melahirkan pelayanan publik yang kurang sesuai dengan harapan customers.

Disamping itu, untuk dapat survive organisasi publik juga harus melakukan penyempurnaan terhadap mekanisme dan prosedur kerjanya sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga dapat menghasilkan pelayanan publik yang cepat dan berkualitas dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Apabila organisasi tidak mampu mengadopsi teknologi modern dan terbelenggu oleh metode kerja yang tradisional, maka pelayanan yang diberikan akan lambat dan kurang berkualitas. Dengan demikian responsivitas organisasi terhadap perubahan eksternal, yakni teknologi merupakan elemen vital untuk masa kini.

Manajemen pelayanan publik yang konvensional yang memberi peran dominan pada pemerintah dalam keseluruhan proses pelayanan publik terbukti gagal memperbaiki kinerja pelayanan publik. Manajemen seperti ini berasumsi bahwa pemerintah atau pejabat birokrasi adalah pihak yang paling tahu mengenai kebutuhan masyarakat, memiliki kapasitas untuk menyelenggarakannya, dan paling berkuasa menentukan pengaturan mengenai hubungan antara warga pengguna dan rezim penyelenggara pelayanan. Sementara warga pengguna dilihat sebagai orang yang bodoh dan tidak tahu apa yang diperlukan, tidak berpengalaman dan tidak memiliki kemampuan untuk terlibat proses penyelenggaraan, dan tidak memiliki hak untuk ikut menentukan bagaimana proses penyelenggaraan pelayanan seharusnya dilakukan.

Dalam situasi seperti sekarang ini, dimana aspirasi pelayanan warga cenderung menjadi semakin kompleks, sejalan dengan modernitas masyarakat yang semakin tinggi, maka manajemen pelayanan yang konvensional seperti yang berlaku sekarang tentu tidak mungkin lagi dipertahankan. Modernisasi bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, untuk membuat hidup lebih baik bagi orang-orang, modernisasi pemerintah (harus) menjadi sarana untuk mencapai pemerintahan yang lebih baik, kebijakan yang lebih baik, respon lebih baik untuk apa yang orang inginkan, pelayanan publik yang lebih baik.

Orang ingin pemerintah yang memenuhi kebutuhan mereka, yang tersedia ketika mereka membutuhkannya, dan yang memberikan hasil bagi mereka. Orang ingin pemerintahan yang efektif, baik di mana ia merespon secara langsung dengan kebutuhan mereka, seperti dalam pelayanan kesehatan, pendidikan dan sosial dan di mana dia bertindak bagi masyarakat secara keseluruhan, seperti melindungi lingkungan, mempromosikan kesehatan masyarakat dan menjaga penjara kami dan layanan imigrasi dan kemampuan pertahanan. (Hoppe, 2010). Tuntutan masyarakat untuk berperan serta dalam proses penyelenggaraan pelayanan cenderung menjadi semakin tinggi.

Ketidakmampuan sistem pelayanan dalam merespons dengan cepat dinamika masyarakat justru semakin mendorong keinginan warga dan stakeholders untuk ikut terlibat dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan kondisi seperti ini maka manajemen pelayanan yang konvensional yang mengabaikan keterlibatan masyarakat “basic right of participation essential to democratic governance” (Bretchneider, 2007), dalam proses penyelenggaraan pelayanan tidak dapat dipertahankan lagi.

Sering kali muncul keraguan di kalangan para pejabat birokrasi pelayanan mengenai perlu-tidaknya keterlibatan warga dalam pelayanan. Asumsi bahwa warga tidak mengerti kebutuhannya harus segera ditinggalkan. Dalam kenyataannya warga dan masyarakat adalah pihak yang paling tahu mengenai apa yang mereka butuhkan. Sebagai pengguna pelayanan mereka bukan hanya mengerti apa yang mereka butuhkan. Sebagai pengguna pelayanan mereka bukan hanya mengerti apa yang dibutuhkan tetapi juga bagaimana kualitasnya. Oleh karena warga harus diberi ruang untuk ikut terlibat bukan hanya dalam proses kreasi tetapi juga dalam menentukan kualitas yang diinginkannya. Apa pelayanan yang akan diselenggarakan dan bagaimana kualitasnya bukan menjadi monopoli pemerintah dan para pejabatnya untuk menentukan tetapi juga menjadi hak warga untuk ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Warga perlu diberi kesempatan yang seluas-luasnya dalam ikut menentukan jenis dan kualitas pelayanan yang akan diselenggarakan oleh pemerintah karena merekalah yang akan menggunakannya. Hanya dengan melibatkan mereka maka pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah akan menjadi responsif.

Pertanyaan berikutnya adalah apakah warga hanya dilibatkan dalam proses kreasi atau perlu juga dilibatkan dalam implementasi. Melibatkan warga dalam proses implementasi atau penyelenggaraan pelayanan hanya akan dapat dilakukan kalau kita mampu merubah pemahaman kita mengenai peran warga apakah mereka itu adalah klien atau konsumen yang pasif atau mereka juga bias berperan sebagai produsen atau setidaknya-tidaknya memiliki potensi untuk dilibatkan sebagai bagian dari faktor penyelenggara pelayanan.

Kalau pemerintah bisa merubah mindset-nya dan menempatkan warga sebagai produsen yang potensial dan dapat diajak berbagi peran dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik maka kemitraan dengan warga atau kelompok warga seperti masyarakat sipil dapat dilakukan. Kalau kemitraan seperti ini bisa dilakukan maka bukan hanya responsivitas dan akuntabilitas pelayanan menjadi semakin baik tetapi juga akan meningkatkan cakupan pelayanan. Kemitraansemacam ini sangat mungkin akan mendorong warga untuk mau mengeluarkan risorsis yang ada pada mereka untuk penyelenggaraan pelayanan. Tentu saja koproduksi hanya akan dapat berjalan dengan baik kalau masyarakat atau warga memiliki kapasitas yang memadai. Untuk bisa terlibatdalam proses penyelenggaraan dengan memainkan sebagian peran yang selama ini dimonopoli dimonopoli oleh pemerintah maka kelompok warga dan stakeholders harus memiliki risorsis dan kapasitas tertentu, yang sering kali tidak dimilikinya.

Karena itu, misi utama pemerintah yang penting sebenarnya adalah bagaimana memberdayakan warga sehingga potensinya sebagai produsen bisa dikembangkan. Dengan demikian, warga bisa memenuhi kebutuhannya sendiri atau setidaknya-tidaknya bisa bermitra dengan pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Namun, untuk kelompok warga dan stakeholders tertentu yang memiliki kapasitas untuk melakukan koproduksi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah mesti harus membuka diri dan memfasilitasinyasehingga keterlibatan mereka dalam penyelenggaraan pelayanan publik bias benar-benar optimal.

Pendekatan baru untuk melibatkan warga dan stakeholders dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah apa yang disebut dengan maklumat pelayanan (Citizen charter). Dalam pendekatan ini warga dan stakeholders bersama-sama dengan penyelenggara pelayanan menyepakati keseluruhan aspek pelayanan publik yang penting seperti : prosedur, biaya, waktu pelayanan, dan indikator kualitas pelayanan. Prosedur pelayanan yang selama ini menjadi otoritaspemerintah sepenuhnya diubah menjadi sebagai sesuatu yang dapat didiskusikan bersama antara penyelenggara dan warga sebagai pengguna. Tentu ini bukan pekerjaan yang gampang karena prosedur pelayanan sering kali diatur dengan peraturan daerah (Perda), yang tidak bisa diubah begitu saja karena pelanggaran terhadap Perda memiliki risiko yang besar bagi para pejabat birokrasi.

Namun, menjadikan prosedur pelayanan menjadi suatu arena publik di mana warga bias mengkritisi dan mengusulkan perubahan-perubahan serta mendiskusikan bersama-sama dengan penyelenggara dan stakeholders (misalnya, anggota DPRD dan aktivitas NGO) adalah suatu fenomena yang menarik. Kendati, untuk merubah prosedur memerlukan waktu yang relatif panjang

karena harus merubah Perda tetapi sebagai suatu eksperimentasi bagi warga dan stakeholders bersama-sama dengan penyelenggara pelayanan untuk membangun wacana perlunya prosedur pelayanan diubah agar sesuai dengan aspirasi warga dan dinamika yang berkembang di lingkungannya memiliki manfaat yang sangat besar.

Begitu pula dengan indikator kualitas pelayanan, yang selama ini cenderung menjadi monopoli pemerintah untuk mendefinisikannya. Penerapan maklumat pelayanan telah membuka ruang yang lebar bagi warga dan stakeholders untuk bersama-sama dengan pejabat birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan merumuskan indikator kualitas pelayanan. Selama ini pemerintah dan para pejabatnya menganggap dirinya yang paling tahu mengenai kebutuhan pelayanan publik dan ukuran kualitasnya. Sedangkan warga pengguna dana masyarakat sering memiliki persepsi sendiri yang bias saja berbeda dengan yang dimiliki oleh para pejabat birokrasi. Akibatnya, banyak pelayanan publik yang tidak sesuai dengan kebutuhan warga baik jenis ataupun kualitasnya. Hal ini tidak hanya menimbulkan ketidakpuasan warga terhadap pelayanan publik tetapi juga menjadikan utilisasi pelayanan publik menjadi amat rendah.

Begitu pula dengan cara pelayanan, cara yang sering digunakan oleh pemerintah dalam melayani warganya sering tidak menempatkan warga dalam posisi yang wajar sebagai warga yang berdaulat yang memiliki martabat yang harus dihormati oleh para pejabat birokrasi. Sikap dan perilaku pejabat birokrasi yang sering seenaknya dan diskriminatif ketika melayani warga dengan mudah dijumpai di hampir setiap birokrasi pelayanan publik. Dalam pendekatan baru ini, pengguna pelayanan ditempatkan sebagai warga yang berdaulat sedangkan penyelenggara ditempatkan sebagai abdi masyarakat. Untuk itu diperlukan rekonstruksi nilai budaya birokrasi, visi, dan pengenalan sikap dan perilaku baru birokrasi publik agar sesuai dengan misi dan peran birokrasi sebagai lembaga pelayanan publik.

Keterlibatan warga dalam perumusan indikator kualitas pelayanan menuntut perubahan persepsi pejabat birokrasi pelayanan terhadap keberadaan warga pengguna. Pejabat birokrasi tidak lagi menempatkan warga sebagai klien yang harus tunduk dan patuh terhadap apapun yang diberikan oleh birokrasi publik. Sebaliknya, pengguna pelayanan harus ditempatkan sebagai warga yang berdaulat dan memiliki hak-hak politik untuk ikut menentukan praktik penyelenggara pelayanan publik. Sebagai warga yang berdaulat maka kedudukan warga dalam proses penyelenggaraan pelayanan dilakukan, termasuk indikator kualitas.

Dengan melibatkan warga dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik maka saling kesepahaman mengenai aspirasi, kendala-kendala, dan cara-cara yang bisa dilakukan untuk mewujudkan kualitas pelayanan yang diinginkan keduanya, warga dan penyelenggara, dapat dikembangkan. Penyelenggara memahami aspirasi warga, kendala-kendala yang dihadapinya, dan cara-cara yang mereka usulkan untuk melakukan perbaikan kinerja pelayanan.

Sebaliknya, warga juga memahami kesulitan yang dimiliki oleh penyelenggara untuk bisa memenuhi aspirasi pelayanannya. Dengan cara ini empati antar keduanya akan dapat dikembangkan dan upaya untuk saling mendukung dalam upaya membangun kinerja pelayanan yang baik bisa dikembangkan.

Kalau empati dapat dikembangkan dan kesepahaman antara penyelenggara, pengguna, dan stakeholders mengenai berbagai aspek dalam penyelenggaraan pelayanan bisa dirumuskan. Maklumat pelayanan ini yang nantinya akan menjadi pegangan bagi para pejabat birokrasi dalam penyelenggara pelayanan, maklumat pelayanan dapat sebagai dasar dalam menilai kinerja pelayanan. Melalui maklumat pelayanan ini warga dapat mengetahui apakah hak-haknya sebagai warga negara dalam penyelenggaraan pelayanan dipenuhi oleh para penyelenggara pelayanan. Dengan demikian, keberadaan maklumat pelayanan sangat penting sebagai salah satu cara untuk mempercepat reformasi pelayanan publik.

Untuk memfasilitasi pengembangan maklumat pelayanan ada beberapa hal perlu dilakukan. Pertama, mendorong pengembangan kelompok warga pengguna. Adanya wadah bagi warga pengguna akan sangat penting dalam memberdayakan warga sehingga mereka menjadi lebih terorganisir dan memiliki kemampuan berpartisipasi secara lebih efektif. Kelompok pengguna dapat juga berperan sebagai representasi dari warga ketika berdialog dan negosiasi dengan birokrasi pelayanan ketika memperjuangkan kepentingan warga dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Kedua, merubah mindset dan visi dari para pejabat birokrasi bahwa warga pengguna memiliki hak-hak politik yang harus dipenuhi terutama dalam penyelenggaraan pelayanan. Mereka bukan klien

yang dapat diperlakukan seenaknya. Perubahan mindset sangat penting karena tanpa perubahan mindset maka amat sulit membayangkan adanya perbaikan kualitas pelayanan. Ketiga, pelayanan publik harus ditempatkan sebagai masalah bersama dan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan warga. Pelayanan publik bukan milik dan tugas pemerintah semata tetapi tugas semua warga negara untuk ikut memikirkan dan menyelenggarakan pelayanan.

### **New Public Manajemen (NPM)**

Intisari New Public Management berbunyi: "Segala sesuatu yang tidak bermanfaat bagi warga adalah pemborosan." Kalimat ini mengungkapkan bahwa administrasi bukanlah tujuan akhir, dan ia hanya punya satu tugas, yakni memberikan layanan kepada rakyat yang memang berhak mendapatkannya. Di beberapa negara pernah dikembangkan apa yang disebut "citizen charta" (piagam warga) yang merangkum hak-hak apa saja yang dimiliki warga sebagai pembayar pajak kepada negara. Ini artinya, warga tidak lagi dilihat sebagai abdi, melainkan sebagai pelanggan yang karena pajak yang dibayarkannya mempunyai hak atas layanan dalam jumlah tertentu dan kualitas tertentu pula.

Jadi, negara dilihat sebagai suatu perusahaan jasa modern yang kadang-kadang bersaing dengan pihak swasta, tapi di lain pihak, dalam bidang-bidang tertentu memonopoli layanan jasa, namun dengan kewajiban memberikan layanan dan kualitas maksimal sejalan dengan benchmarking dan administrasi-asministrasi publik lainnya.

Sayangnya administrasi klasik lebih menganggap dirinya sebagai pembuat aturan yang bertugas mendisiplinkan warga dan layanan yang mereka tawarkan sangat sedikit – dan terutama sekali – mereka tidak diwajibkan untuk menciptakan mutu layanan yang baik. Selain itu, administrasi klasik tidak bersifat terbuka: ia menganggap warga yang ingin mewujudkan haknya sebagai faktor pengganggu. Di sini pendekatan New Public Management menciptakan kriteria yang sama sekali berbeda. Prinsip dalam New Public Management berbunyi: dekat dengan warga atau pelanggan, memiliki mentalitas melayani dan luwes, inovatif dalam memberikan layanan jasa kepada warga. Menurut Huges bahwa, penerapan konsep New Public Management telah menyebabkan terjadi perubahan manajemen sektor publik yang drastic dari system manajemen tradisional yang kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Penerapan konsep NPM dapat dipandang sebagai suatu bentuk modernisasi atau reformasi manajemen dan administrasi publik, depolitisasi kekuasaan, atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. Perubahan tersebut juga telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (Hughes, 1998).

Dengan demikian, tugas administrasi adalah menciptakan transparansi dan tercapainya layanan, memberdayakan personil dalam melayani masyarakat, serta menciptakan kondisi yang berorientasi pada pelayanan. Tujuan ini harus diraih antara lain dengan langkah-langkah berikut: Memberikan informasi yang komprehensif secara aktif kepada warga tentang layanan jasa yang ditawarkan, sehingga warga bisa menilai layanan tersebut dan bisa memutuskan untuk menolak atau menerimanya.

Membuat layanan bisa diraih secara mudah – baik dari segi waktu maupun tempat, yakni membuat tawaran yang desentral dan waktu buka layanan yang fleksibel. Memberikan pelatihan kepada personil (karyawan) administrasi publik sehingga memiliki keterampilan ketika berhadapan dengan pelanggan. Memperbaiki kualitas hubungan dengan warga dan upaya-upaya marketing – misalnya dengan cara melakukan pengecekan terhadap kepuasan pelanggan dan menyesuaikan tawaran layanan pada permintaan warga sebagai pelanggan.

Dalam pelaksanaannya, sangat penting dilakukan dialog dengan warga, sehingga tindakan yang diambil benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Untuk itu langkah yang bisa diambil adalah melakukan semacam angket dan sarana yang secara efisien mengatur keberatan-keberatan masyarakat sebagai pelanggan. Dengan cara ini, selain kualitas layanan dan citra administrasi, juga bisa diketahui keinginan masyarakat atau masukan-masukan dari mereka.

### **Good Governance**

Konsep good governant berkembang dari konsep Governance (Kurniawan, 2007). Konsep governance menurut (Stoker, 1998) merujuk kepada pengembangan dari gaya memerintah dimana batas-batas antara dan diantara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur (Ewalt, 2001). Pengaburan batas-batas ini sejalan dengan kebutuhan dari negara modern untuk lebih melibatkan



mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik (Stoker, 2004). Hal ini yang kemudian membuat partisipasi melalui jejaring antara pemerintah dan masyarakat menjadi aspek yang sangat penting bagi keberlanjutan sebuah legitimasi kebijakan (Stoker, 2004).

Konsep Governance ini kemudian berkembang menjadi Good Governance dalam rangka membedakan implementasinya antara “baik” (good) dengan yang “buruk” (bad) (Prasojo, 2003). Good Governance menurut (Plumtre & Graham, 1999) merupakan model dari Governance yang mengarahkan kepada hasil ekonomi dan sosial sebagaimana dicari oleh masyarakat.

### **III. SIMPULAN**

Dasar teoretis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma new public service adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan komunitas. Mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Pelayanan publik model baru harus bersifat nondiskriminatif yakni demokrasi yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membedakan asal usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

Kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yakni sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan customer.

Melalui Citizen's Charter diharapkan terjadinya suatu kepuasan pelayanan antara yang dilayani maupun yang melayani. Dalam hal ini antara pelayan publik dengan warga negara. Baik dari sisi kebutuhan, waktu, jenis, prosedur, cara pelayanan yang telah disepakati. Kesepakatan ini lebih memusatkan perhatian kepada yang dilayani.

New Public Management memandang warga tidak lagi dilihat sebagai abdi, melainkan sebagai pelanggan yang karena pajak yang dibayarkannya mempunyai hak atas layanan dalam jumlah tertentu dan kualitas tertentu pula. Prinsip dalam New Public Management berbunyi: dekat dengan warga atau pelanggan, memiliki mentalitas melayani dan luwes, inovatif dalam memberikan layanan jasa kepada warga.

Pelayanan publik menggunakan karakteristik good governance untuk menekan tindak korupsi seminimal mungkin, kesediaan untuk mendengar dan memerhatikan pandangan dari kelompok yang paling rentan dalam masyarakat pada setiap proses pengambilan keputusan. Karakteristik tersebut diantaranya: partisipasi, tegaknya hukum, transparansi, responsif, orientasi pada konsensus, persamaan.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Anonim, Governance and Decentralization Survey (GDS) 1 +, (2004). Laporan Penelitian Kerjasama Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM- Bank Dunia Yogyakarta
- Asian Development Bank, (1999). Governance : Sound Development Management.
- Asian Development Bank, “Public Administration in the 21-st Century” (artikel di Internet)
- Bevir, M. 2011. *Governance*. London: Sage Publications.
- Brettschneider, C, (2007). *Democratic Rights: The Substance of Self-Government*. New Jersey: Princeton University Press
- Denhardt, J, V., & Robert, B, D. 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk New York : ME. Sharpe.

- Ewalt, J., & Ann, G. (2001). Theories Of Governance and New Public Management : Links to Understanding Welfare Policy Implementation". *Paper prepared for presentation at the annual Conference of the American Society For Public Administration*, Available Online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan015105.pdf> (6 Nopember 2006).
- Ferranti, D., & de, et al., (2009). *How To Improve Governance: A New Framework For Analysis And Action*. Washington: the brookings institution Press
- Frederickson, H. G. (1980). *New Public Administration*. Tuscaloosa : University of Alabama Press.
- Frederickson, H. G., & Kevin, B. S. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Oxford: WestView Press.
- Hoppe, R. (2010). *The Governance of Problems Puzzling, powering, participation*. Portland USA: The Policy Press.
- Hughes, O. E. (1998) *Public Management and Administration*, 2nd Ed., London: MacMillan Press Ltd.
- Kurniawan, T. (2007). Pergeseran paradigma Administrasi Publik: dari Perilaku Model Klasik dan NPM ke Good Governance. *JIANA Jurnal Ilmu Administrasi Negara*. 7, p52-70.
- Keputusan Menpan No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tertanggal 10 Juli 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Osborn, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Reading, MA: A Plume Book.
- Plumptre, T., & Graham, J. (1999). Governance and Good Governance : *International and Aboriginal Perspectives*. Institute On Governance, Available
- Prasojo, E. (2003). Agenda Politik Dan Pemerintahan di Indonesia : Desentralisais Politik, reformasi Birokrasi dan Good Governance". *Bisnis dan Birokrasi*, 9(1).
- Rostbøll, C. F., (2008). *Deliberative Freedom Deliberative Democracy as Critical Theory*. Albany:State University of New York Press.
- Simanbela, L. P., & et al. (2008). *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta, Bumi Aksara.
- Stoker, G. (2004). *New Localism, Participation and Networked Community Governance*. Available Online: <http://www.ipeg.org.uk/docs/ngenewloc.pdf> (6 Nopember 2006).
- Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Wahyu, K. (2006). *Studi Evaluasi Pelayanan Publik Dan Kualitas Pelayanan Di Rumah Sakit Umum Dr. Soetomo*. Program Studi Magister Ilmu Politik Program PascaSarjana, Semarang, Universitas Diponegoro.
- Wicaksono. (2007). Citizen Charter : Terobosan Baru Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia. *Spirit Publik*. 3(2), p103-116.
- Wrihatnolo., & et al. (2007). *Manajemen Pemberdayaan Sebuah Pengantar & Panduan Untuk Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: PT Elex Media Kompuindo.